

## INVERSION EXTRANJERA DIRECTA Y EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO: UNA PERSPECTIVA GEOGRAFICA

ALEJANDRO MERCADO CELIS\*

"It is certain, however, that the full effects of the free trade agreement will make a major contribution to the continuin geoeconomic restructuring necessarily part of the process of economic integration and which involves the rise and fall of regions and cities as locations for investment, development, and growth. Canada's economic geography will never be the same." (Barlow, 1990, p. 99).

La dimensión espacial de los fenómenos económicos y sociales ha sido reconocida como una de las categorías esenciales para comprender el actual funcionamiento y desarrollo de la sociedad moderna.<sup>1</sup> El desarrollo de los medios de comunicación y transporte han provocado la pérdida de fricción del espacio en términos económicos,<sup>2</sup> lo que ha posibilitado la fragmentación de los procesos de producción y su dispersión espacial. La globalización de la economía es en primera instancia la expresión de la posibilidad de dividir en diferentes ubicaciones procesos productivos antes integrados en un espacio dado.

La disminución de barreras artificiales al libre flujo de bienes y servicios permite y alienta a las empresas a la utilización de estrategias espacialmente orientadas para el acceso a los mercados antes divididos territorialmente y para aprovechar la desigual distribución geográfica de las condiciones de compra y reproducción de la fuerza de trabajo. Como señala Barlow con respecto a la integración económica entre Canadá y los Estados Unidos, en el sentido de que está provocará que la geografía económica canadiense "no sea nunca más la misma," lo mismo podemos anticipar para México; las nuevas condiciones económicas desatadas por una integración con Estados Unidos y Canadá impactarán y transformarán la geografía económica de nuestro país. Es por ello que la dimensión territorial debe incluirse explícitamente en el análisis de las posibles consecuencias para México del Tratado de Libre Comercio (TLC).

El presente trabajo trata de aportar un primer intento por incluir la variable espacial o geográfica sobre la integración económica de México con Norte América. En la primer parte del trabajo se presentan las principales implicaciones geoeconómicas que la integración económica puede traer consigo para Canadá; enseguida entro al caso específico de México, en donde se tratará

\*Investigador de T.C. del Area México-Estados Unidos del CISEUA, UNAM.

<sup>1</sup> Para una discusión extensa del tema ver Storper y Walker, 1989; Soja, 1989; y Scott y Storper, 1991.

<sup>2</sup> Disminución de los costos de transporte y desarrollo de los sistemas de transmisión de información.

de exponer algunas posibles consecuencias de la firma del TLC desde la perspectiva geográfica. En la segunda parte del trabajo se tratará el caso particular de las inversiones asiáticas en Tijuana, Baja California, como un ejemplo de las estrategias espaciales que se pueden esperar por parte de aquellas corporaciones industriales orientadas a la exportación al mercado de los Estados Unidos.

## IMPACTO GEOGRAFICO DEL TLC EN CANADA

La situación geográfica de Canadá respecto a los Estados Unidos es diametralmente distinta a la que presenta México con este país. En México la mayor concentración de población –el 22.23 por ciento del total– se encuentra a cerca de 2,500 Km de la frontera con el estado de California y a 1,200 de Texas, y a diferencia de Canadá solamente el 13.53 por ciento de la población se encuentra en los estados fronterizos (INEGI, 1990). En Canadá la distribución de la población se da básicamente a lo largo de la frontera internacional; se puede decir que el país en su totalidad presenta características de una zona fronteriza. Este hecho por si sólo condiciona y caracteriza el posible impacto espacial para Canadá debido a la integración económica con los E.U.

Como señala Barlow en su trabajo sobre la integración económica de Canadá y los Estados Unidos (ver Barlow, 1990), la contigüidad física de las principales concentraciones urbanas de Canadá y los E.U. implica que "Los Estados Unidos poseen ventajas de localización significativas para servir al sistema canadiense. Las plantas industriales instaladas en los E.U. pueden abastecer a la totalidad del sistema canadiense con un pequeño incremento en la producción y con una pequeña ampliación de las áreas de distribución" (Barlow, 1990, p. 93). Esto significa que no es probable esperar un traslado de plantas americanas a territorio canadiense, debido a que este mercado significa sólo una pequeña ampliación de las redes de distribución ya existentes en el propio territorio norteamericano. Y lo que es más, bajo esta misma óptica se puede esperar el traslado de plantas canadienses a territorio norteamericano en tanto que el tamaño del mercado estadounidense genera una mayor atracción y, al igual que para las empresas norteamericanas, permite el abastecimiento del "mercado fronterizo" de Canadá desde los E.U.

Así mismo, Barlow indica que al disminuir la "frontera económica" entre Canadá y los Estados Unidos, las concentraciones urbanas de uno y otro lado de la frontera incrementarán su interacción económica generando una sola área central, por lo que "se incrementará la interacción Norte-Sur a expensas de la interacción Este-Oeste" y por lo tanto "algunos de los flujos entre el centro y la periferia se reorientarán a medida que crezca la influencia de una sola área central. En particular las ligas entre el centro y la periferia canadiense se verán debilitadas." (*Ibíd.*). Esta última hipótesis de Barlow es particularmente importante en tanto que una desvinculación económica a nivel transversal al interior de Canadá puede reforzar y alentar los sentimientos separatistas que existen actualmente al interior de este país.

Ahora bien, al incluir a México en un TLC tripartita, Barlow señala que "la integración con un espacio económico aún mayor, y con la introducción del factor trabajo de bajo costo, se tenderá a incrementarse la fuerza de atracción hacia el sur y su extensión a más sectores de la economía, exacerbándose así los problemas asociados con la integración Canadá-Estados Unidos" (*op. cit.*, pp. 99-100).

Como se puede apreciar, en general, Barlow espera un impacto negativo en el territorio canadiense que en resumen se expresa en: la pérdida de atracción de nuevas industrias, el traslado de inversiones ya en operación tanto americanas como canadienses a territorio americano o mexicano, y en la disminución de los flujos comerciales entre las diferentes provincias de Canadá y, por lo tanto, el potencial incremento de sentimientos separatistas.<sup>3</sup>

Mi intención al resumir el impacto geográfico de la integración económica entre Canadá y los E.U. ha sido la de llamar la atención sobre la importancia del factor espacial para comprender las implicaciones de un TLC, sin embargo, no debe de traspolarse el estudio de Barlow directamente al caso mexicano ya que, como dije al inicio de este apartado, las condiciones geoeconómicas de México son muy distintas a las de aquel país. En el siguiente apartado intentaré aportar algunas ideas sobre el caso mexicano.

## TERRITORIO Y TLC

Para iniciar el análisis del impacto geográfico del TLC en México, se puede dividir el posible efecto territorial del proceso de integración económica en dos aspectos principales,<sup>4</sup> uno, que se puede denominar como el "impacto regional de apertura" (IRA) y el segundo constituido por el arribo de Inversión Extranjera Directa (IED). En el primer caso, me refiero únicamente al impacto desigual de la apertura económica en las distintas regiones del país, sobre la base de que los distintos sectores económicos, sus diferentes ramificaciones y grados de desarrollo se encuentran desigualmente distribuidos en el espacio. En el segundo caso me refiero sólo a la nueva IED y a los patrones de localización que podemos esperar como consecuencia de la integración económica. En el presente trabajo me restringiré sólo a esta segunda categoría.

## FACTORES DE LOCALIZACION DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

La integración económica no sólo significa una ampliación de mercados, también significa la ampliación del espacio económico donde las unidades

<sup>3</sup> Es importante señalar que el mismo Barlow acepta la existencia de potenciales efectos positivos que se generan a partir de todo proceso de integración económica.

<sup>4</sup> No es mi intención hablar de todos los efectos que en términos espaciales se presentan en un proceso de integración económica, la alteración de los sistemas de ciudades, las áreas de influencia, la pérdida de particularidad de las regiones fronterizas, etc. Estas categorías han sido tratadas, para el caso de Canadá por Barlow (Barlow *op. cit.*).

productivas toman sus decisiones de localización y organización de la producción. El TLC impulsará una reorganización de los sistemas industriales en el territorio de los tres países. A diferencia de Canadá, esta reorganización implica para México el arribo de nuevas inversiones. Baso esta hipótesis en las características de la distribución de la población en México, la cercanía del Norte del país a las poderosas economías del llamado "sunbelt" americano y a los costos diferenciales en la fuerza de trabajo. A continuación desarrollo esta tesis.

Desde la perspectiva de la localización industrial podemos esperar comportamientos distintos en las empresas de inversión extranjera principalmente de acuerdo a: requerimientos de fuerza de trabajo (intensidad en su uso, características de calificación, costo y disponibilidad), estructura de costos (relación del costo de transporte, de los insumos y el producto terminado, y los ahorros derivados del costo de otros factores como mano de obra, energía, servicios, etc.); área de mercado (destino del producto) y factores de estrategia industrial.

Para explicar los posibles patrones de localización de las futuras inversiones, éstas se pueden dividir en tres categorías de empresas: a) empresas cuyo objetivo es la explotación de recursos naturales y/o conectadas con la producción agropecuaria, b) empresas cuyo objetivo es participar del mercado interno y c) empresas cuyo objetivo es la exportación a los Estados Unidos y/o Canadá.

En cuanto al primer grupo, estaría caracterizado por aquellas empresas que debido a su estructura de costos les es rentable asentarse en la fuente misma de su(s) principal(es) insumo(s). Por lo tanto, su localización estará en función de la distribución geográfica de estos recursos.

Dentro de las empresas del segundo grupo es importante destacar que, si bien el objetivo de penetrar el mercado mexicano puede lograrse desde el territorio de los países contratantes, existen condiciones que estimulan su localización en el territorio nacional. En primer lugar, como se ha mencionado con anterioridad, los principales mercados mexicanos se encuentran a distancia considerable de los E.U. y por lo tanto para aquellas empresas cuyos productos estén caracterizados por su ubicuidad y/o los costos de transporte del producto terminado es determinate la ubicación cercana a los principales mercados.<sup>5</sup> Así mismo, la proximidad a los mercados permite enfrentar la competencia de productores locales con mayor eficiencia. Por otra parte, dentro de esta categoría de empresas, también es posible esperar un proceso de adquisiciones de empresas medianas y pequeñas, y de fusiones entre compañías extranjeras<sup>6</sup> y mexicanas. Esta forma de inversión permite introducirse rápidamente al mercado nacional ya que al adquirir una compañía se obtiene

<sup>5</sup> Como ejemplo de esto, se tienen noticias de la próxima ubicación de una planta empacadora de huevo de origen norteamericano, quien espera competir con las empresas mexicanas y lograr establecerse en el mercado antes de la firma de TLC.

<sup>6</sup> Estas fusiones, adquisiciones, inversiones de riesgo compartido o cualquier otra forma de participación compartida es posible esperarla no sólo con empresas estadounidenses y canadienses sino con corporaciones asiáticas y europeas, en tanto que esto permite facilitar la calificación para las reglas de origen.

el segmento del mercado que ésta ocupaba, así como una imagen identificada y el uso de los contactos y relaciones desarrolladas con anterioridad. Por último, en México no contamos con un mercado nacional integrado, en vez de éste tenemos una estructura de mercados regionales (es común que se encuentren productos similares de diferentes compañías que sólo se venden en una u otra región del país) debido en gran parte a la insuficiencia y deterioro de la infraestructura de comunicaciones, lo que incrementa la necesidad de contar con puntos de producción cercanos a estos mercados.

En términos de la ubicación específica en el territorio de este tipo de empresas, tanto las de nueva inversión como las adquisiciones y fusiones, se puede esperar sean localizadas en los centros tradicionales de producción del país, es decir, en el sistema de ciudades que rodean a la Ciudad de México, en el sistema de Monterrey y en el de Guadalajara.

En el tercer grupo se encuentran las empresas que se prevé serán las de mayor atracción al país, es decir, las empresas cuyo fin es el de exportar desde México al resto de Norte América. Este tipo de empresa se caracterizará por ser parte de un proceso de producción segmentado cuyas necesidades de localización se reducen al mínimo, requiriendo sólo la existencia de una oferta suficiente y constante de mano de obra y una oferta de servicios medianamente satisfactoria.

La ubicación de estas empresas estará claramente centrada en la frontera Norte y ciudades cercanas a ella, en tanto no se cumplan los objetivos de integración de insumos nacionales, caso en el cual se presentaría una tendencia a localizarse en ciudades del interior del país, esto último debido a la distribución geográfica existente de los posibles proveedores mexicanos. Así mismo se reflejaría una tendencia a internarse en el territorio del país en caso de que se elaboraran productos simultáneamente para el mercado nacional o para la exportación a terceros países.<sup>7</sup>

La atracción predominante de la frontera Norte se da por las siguientes razones: en primer lugar, las ciudades fronterizas norteñas ofrecen la posibilidad para el personal directivo de las empresas la alternativa de trabajar en México y vivir en los Estados Unidos. Si bien este es un factor subjetivo, tiene un gran peso en el proceso de decisión de localización al interior de los grupos ejecutivos.<sup>8</sup> En segundo lugar, cuando se trata de ensamble de productos finales el costo de transporte aumenta debido al espacio requerido,<sup>9</sup> por lo que la cercanía de la frontera con los Estados Unidos es de gran importancia. Otro factor de relevancia es la posibilidad de uso de infraestructura y de

<sup>7</sup> La organización de la producción de la empresa *Nissan* es un buen ejemplo de lo anterior. *Nissan* exporta carros a los E.U. desde su planta en Aguascalientes y abastece al mercado nacional y exporta a Latino América desde Cuernavaca, Morelos (Ver Sekely, 1991).

<sup>8</sup> La importancia de este factor de localización fue una respuesta consistente en todas las entrevistas que efectúe a las empresas asiáticas y su importancia también ha sido señalada por distintos grupos de consultoría de localización industrial.

<sup>9</sup> Un ejemplo de esto son las televisiones ensambladas en Tijuana, en este caso los presidentes de las firmas indicaron que uno de sus principales factores de localización en dicha ciudad es el costo de transportar las televisiones una vez ensambladas.

servicios para la distribución del lado norteamericano. Otro factor de gran importancia es la cercanía a las plantas matrices o filiales inmediatas, lo que permite realizar cambios con rapidez de acuerdo a los ajustes del mercado; así mismo, la cercanía a los Estados Unidos permite la obtención de materia prima con mayor calidad y cierta oportunidad en la entrega.

Es también importante destacar que los datos existentes sobre la industria maquiladora revelan que gran parte de este tipo de industria está caracterizada por tener como origen pequeñas empresas estadounidenses ubicadas en ciudades próximas a la frontera mexicana y las que en realidad no tienen capacidad para ubicar procesos de trabajo complementarios más allá de esta región; de hecho estas empresas operan bajo mecanismos de subcontratación con empresas mexicanas, que absorben la mayoría del costo que implica el ensamble en México.<sup>10</sup>

En general, la predominancia de la Frontera Norte como lugar de ubicación de procesos de producción para la reexportación a los E.U. indica claramente la dependencia de estas empresas de los insumos y del mercado americano. En la medida en que una o ambas de estas variables se reduzca veremos cambios en los patrones de localización.

No obstante las ventajas comparativas de la Frontera Norte, durante los últimos diez años se han generado condiciones negativas que dificultan la continua concentración industrial. Destacan entre ellos, la falta de infraestructura urbana (transporte, servicios públicos, etc.) y vivienda, saturación de la oferta de trabajo y alta rotación del empleo, falta de infraestructura de comunicación, carencia de trabajo calificado,<sup>11</sup> etc. Esto puede jugar un papel decisivo para que algunas inversiones se canalicen a ciudades del interior, sin embargo también representa un obstáculo real para la atracción de nueva inversión. Un desarrollo urbano adecuado al crecimiento económico de las ciudades fronterizas es ahora un renglón de primordial importancia.

Es importante recalcar que este movimiento de empresas para la exportación estará cifrado en gran parte en un reacomodo de empresas ya están operando en Estados Unidos, lo que quiere decir cierres<sup>12</sup> totales o parciales de plantas en los Estados Unidos u otros países para su traslado al territorio nacional. Este no es un proceso nuevo para los países desarrollados y lo es menos para los E.U. en donde la reorganización de la producción significó transformaciones fundamentales en la composición económica y demográfica de sus distintas regiones. Este proceso que se inició a partir de la segunda guerra

<sup>10</sup> Ver Mercado, 1988.

<sup>11</sup> Uno de los factores negativos de ubicarse en Tijuana, que los entrevistados mencionaron con regularidad, es la falta de trabajadores calificados para los puestos ejecutivos y técnicos. Se argumentó que debido a su escasez se traen empleados de los Estados Unidos quienes debido a su traslado continuo a través de la frontera exigen salarios mayores a los percibidos en los propios Estados Unidos.

<sup>12</sup> Al hablar de cierres de plantas no me refiero a un proceso único en el tiempo, como señala Storper y Walker "La relocalización ocurre principalmente a través de la recanalización de las inversiones y forma un proceso continuo en el que las aperturas y los cierres de plantas son sólo momentos dramáticos" (Walker y Storper, 1983).

y se intensificó en los años setenta, se expresó concretamente en la declinación de las tradicionales ciudades industriales del Este americano y el florecimiento de las ciudades del denominado "sunbelt" compuesto básicamente por los estados de California, Texas y Florida. Así mismo, este proceso de reorganización espacial de la producción comprendió el traslado de procesos de producción al extranjero, principalmente a países con bajos salarios, de hecho este es uno de los factores que explican el alto grado de importación de productos manufacturados a los E.U. En muchos casos los flujos de exportación de este tipo de bienes a los Estados Unidos refleja una estructura espacial descentralizada especialmente de las propias compañías americanas.

Simultáneamente al proceso antes descrito se ha dado un proceso de atracción de inversión extranjera directa de tal magnitud que se ha generado un sentimiento de "alarma" en algunos sectores de la población norteamericana. En este respecto, es interesante observar cómo un país que ha defendido la libre inversión en países extranjeros, toma posiciones cautelosas e incluso intenta reglamentar dicha inversión, basándose en argumentos que han sido usados durante años en los países que han recibido inversión extranjera norteamericana.<sup>13</sup>

Ahora bien, dentro del grupo de empresas que pueden ser atraídas a México y cuyo principal objetivo es abastecer al mercado norteamericano, también debemos de incluir a las inversiones de terceros países, por las siguientes razones. La inversión extranjera directa en los Estados Unidos se ha incrementado de forma acelerada durante los últimos diez años; a la fecha alcanza los 400,817 millones de dólares (*Survey of Current Business*, 1990). Los motivos de esta inversión han sido señalados en diversos artículos:<sup>14</sup> en primer lugar, la ubicación de plantas en los Estados Unidos permite acceder en mejores condiciones de las que se consiguen desde el exterior del mercado estadounidense, en segundo lugar la inversión directa permite protegerse de posibles oleadas proteccionistas en el futuro. Este enorme flujo de inversión hacia los Estados Unidos es relevante para México ya que al reducirse la frontera comercial entre ambos se crea la posibilidad de atraer esta inversión hacia México, en tanto que los objetivos que conducen a esta inversión pueden ser obtenidos desde el territorio nacional.

Al igual que en el caso de las empresas estadounidenses o canadienses que se ubiquen en México con el objetivo de reexportar sus productos, también se puede esperar que "las inversiones de terceros países obtenidas como resultado del TLC no se den con procesos de trabajo altamente integrados, sino a través de procesos de producción fragmentados, ubicando cada fase en aquellos sitios que reúnan las mejores condiciones. Esta lógica de ubicación sugiere que las inversiones extranjeras que busquen participar en el mercado que se está conformando en Norteamérica, probablemente se decidan por establecer

<sup>13</sup> Estas posiciones pueden ser encontradas, entre otros, en Glickmar, 1989; Frantz, 1989; Prestowitz, 1988.

<sup>14</sup> Ver Amuzegar, J. "The New Bogeyman: Foreign Direct Investment" en *Sais Review*, Vol. 9 Núm. 2, 1989.

procesos de producción complementarios en más de un país. Es decir, podemos esperar inversiones simultáneas y complementarias en México, Canadá y los Estados Unidos o en cualquier otra combinación de estos países. Esto es en cuanto a las nuevas inversiones, sin embargo también es lógico esperar un reacondicionamiento de las inversiones extranjeras ya operando en Canadá y en Estados Unidos"<sup>15</sup> (Mercado, 1991).

Sin embargo, para entender el posible papel que las inversiones de terceros países jugarán como consecuencia de la firma del TLC es determinante incluir en el análisis la cláusula denominada "reglas de origen". Las reglas de origen consisten básicamente en un conjunto de elementos evaluatorios para determinar si un producto específico puede ser considerado como originario de uno de los países contratantes y, por lo tanto, susceptible de ser tratado bajo el acuerdo de libre comercio. En el caso de las reglas de origen aprobadas entre Canadá y los E.U. se "establece que los bienes totalmente producidos en los E.U. y/o Canadá calificarán para el trato preferencial. Bienes que contengan materiales de terceros países calificarán para el trato preferencial si se lleva a cabo, en uno o ambos países, un grado de procesamiento o ensamblaje suficiente para resultar en cambios designados en la clasificación arancelaria, bajo el *Harmonized Commodity Description and Coding System (Harmonized System)* especificados en el anexo 301.2; esto es, que los procesos o ensamblados deben resultar en cambios del producto que sean física y comercialmente significativos. Con respecto a algunos productos, el TLC también demanda que al menos la mitad del costo de producir los bienes sea atribuible a materiales canadienses o estadounidenses, y/o costos directos de la producción incurridos en los E.U. y/o Canadá." (BNA, p. C-3).

Como se puede apreciar esta cláusula tiene como objetivo el de reservar los beneficios de la liberación comercial a los países contratantes evitando que terceros países intenten evadir barreras arancelarias establecidas por cada país o, en su conjunto, ubicando fases de su producción con procesos mínimos en el territorio de alguno de ellos. Sin embargo, es importante destacar que las reglas de origen no son aplicadas uniformemente; por el contrario, existen diferencias en el grado de rigor en los cambios de clasificación para los diferentes productos y el concepto de incorporación del 50 por ciento de insumos y/o costos directos de producción incurridos en territorio de los países contratantes se aplica principalmente en productos ensamblados (ver BNA p. C-31).

Esta diferenciación en los criterios aplicados para las reglas de origen puede ser dirigida para afectar países definidos y/o ramas específicas de producción. De hecho, al aplicarse el criterio de contenido nacional, en su mayoría a productos ensamblados, se atenta directamente a las inversiones de terceros países en la industria maquiladora de exportación y es de esperarse un intento

<sup>15</sup> Durante las entrevistas realizadas a empresas asiáticas se detectaron algunos casos de relocalizaciones hacia Tijuana de empresas antes ubicadas en los Estados Unidos. Así mismo, se detectaron procesos paulatinos de disminución de operaciones en plantas ubicadas en los Estados Unidos y el traslado de dichas operaciones a plantas ya instaladas en Tijuana.



por parte de los negociadores canadienses y estadounidenses por obstaculizar particularmente las inversiones japonesas en esta industria. Por ejemplo, las corporaciones Ford, Chrysler y General Motors están exigiendo un grado de integración regional del 70 por ciento para los autos –no obstante que con Canadá se fijó el 50 por ciento– esto con el objetivo de que compañías japonesas no penetren el mercado norteamericano desde territorio mexicano (Celis, 1991).

La pregunta es ¿la implantación de las reglas de origen desalentará el establecimiento de inversiones de terceros países en México? En la etapa actual de negociación del tratado no es posible anticipar una respuesta a esta pregunta. Sólo si se parte del supuesto de que en esencia se conservarán las reglas existentes en el ALC de Canadá y los E.U. (condición que México debe de impulsar en las negociaciones) se puede responder a esta pregunta. Para este caso supuesto se aventura la siguiente hipótesis: La IED de terceros países que pudiera ser atraída a México a consecuencia de un TLC con los E.U., fundamentalmente tendría como origen el reacomodo de la IED que actualmente se encuentra en operación en los E.U.<sup>16</sup>

Entonces, para poder anticipar en qué medida México es atractivo para la inversión de terceros países y en qué medida éstos pueden enfrentar reglas de origen similares o aún más estrictas a las ya establecidas entre los E.U. y Canadá, es necesario observar las características productivas de la IED que actualmente está en funcionamiento en los E.U.

En las figuras 1, 2 y 3 se observa que en cuanto al valor agregado, remuneraciones al personal y gasto en investigación y desarrollo no existe ninguna diferencia significativa entre las empresas norteamericanas y las extranjeras. Esto quiere decir que las empresas extranjeras arriban a los Estados Unidos con procesos de producción con un alto índice de valor agregado, generando empleos para personal de alta calificación y participando en el desarrollo de nueva tecnología; por lo tanto, son empresas que no han establecido procesos mínimos de producción o de simple ensamble sino, por el contrario, procesos de trabajo complejos y con alto grado de transformación de sus insumos, luego entonces es de esperarse que estas empresas califiquen en las reglas de origen para exportar sus productos desde los E.U. bajo los beneficios del TLC.

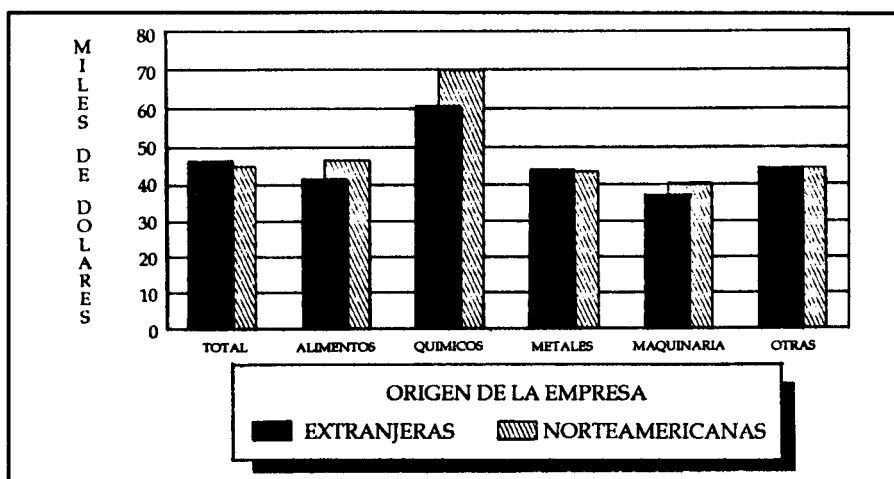
Como señala Graham, la única diferencia apreciable entre las filiales extranjeras y las empresas estadounidenses es que las primeras presentan una tendencia a importar más productos que las segundas. Aunque no existen datos que indiquen con precisión la magnitud de este fenómeno, el mismo Graham indica que existe evidencia de que, si bien la IED inicia operaciones en territorio norteamericano con procesos de producción con bajo contenido local, al permanecer en los E.U. empieza a incorporar componentes elaborados

<sup>16</sup> Como lo demuestra la inversión japonesa en maquiladoras, ésta se encuentra en México porque desde aquí puede obtener el objetivo básico de penetración al mercado norteamericano, factor por el cual se explica la presencia de IED en territorio americano. Es decir, México es atractivo a la IED en tanto sea posible entrar al mercado norteamericano desde su territorio.

localmente, dándose un proceso de sustitución de importaciones; esto claramente se observa en la producción japonesa de automóviles (ver Graham, *et al.* 1990).

Lo que es importante resaltar es que las empresas extranjeras en los E.U. presentan estrategias de competencia muy similares y en algunos casos indistinguibles de las de sus contrapartes norteamericanas, y si podemos esperar razonablemente que las últimas aprovechen los bajos costos de producción en México también podemos esperar que las primeras lo hagan, máxime cuando su grado de integración y transformación les permita calificar para las reglas de origen.

Figura 1. Valor agregado por empleado compañías extranjeras y americanas en los E.U. 1986.



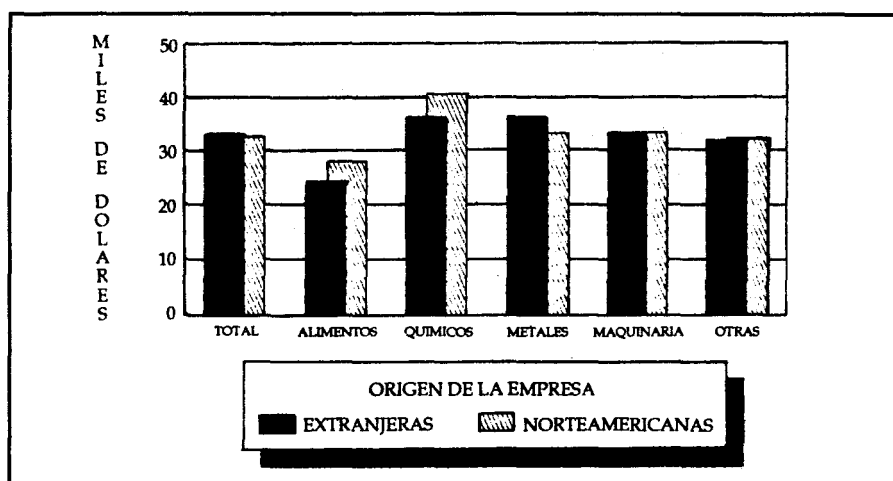
Fuente: Graham, *et al.* 1990, p.57.

Esta convergencia de estrategias entre firmas extranjeras y estadounidenses y la atracción para la relocalización de procesos de producción hacia México es particularmente clara si se analiza el origen de las maquiladoras japonesas ubicadas en Tijuana, B.C.

Cuando a finales de los 70, los productores norteamericanos de televisiones resienten el creciente embate de las compañías japonesas, la administración Carter negocia con Japón una restricción voluntaria en las exportaciones de aparatos de televisión y sus partes hacia los E.U. El efecto real de esta política fue que la producción japonesa de televisores se trasladó a territorio estadounidense. Por su parte, la mayor productora de televisores en los Estados Unidos, la Zenith, enfrentó la competencia japonesa trasladando sus operaciones de ensamblaje a México. Se presentaron entonces dos estrategias

disímbolas dentro de una misma industria; por una parte, relocalización de procesos para la reducción de costos vía mano de obra barata y, por otra, el uso de tecnología de alto desarrollo.<sup>17</sup> Sin embargo, al paso del tiempo estas dos estrategias fueron convergiendo, el resultado final fue el movimiento de plantas japonesas hacia México pero manteniendo e incrementando la tecnificación de los procesos; simultáneamente se dio la introducción de tecnologías más especializadas en las plantas norteamericanas instaladas en México. (Ver Koido, 1991).

Figura 2. Remuneraciones al personal compañías extranjeras y americanas en los E.U. 1986.



Fuente: Graham, *et al.* 1990, p.57.

En conclusión, podemos esperar el traslado de operaciones a México de terceros países en aquellos sectores industriales donde las compañías americanas sigan una estrategia de reducción de costos vía localización en México.

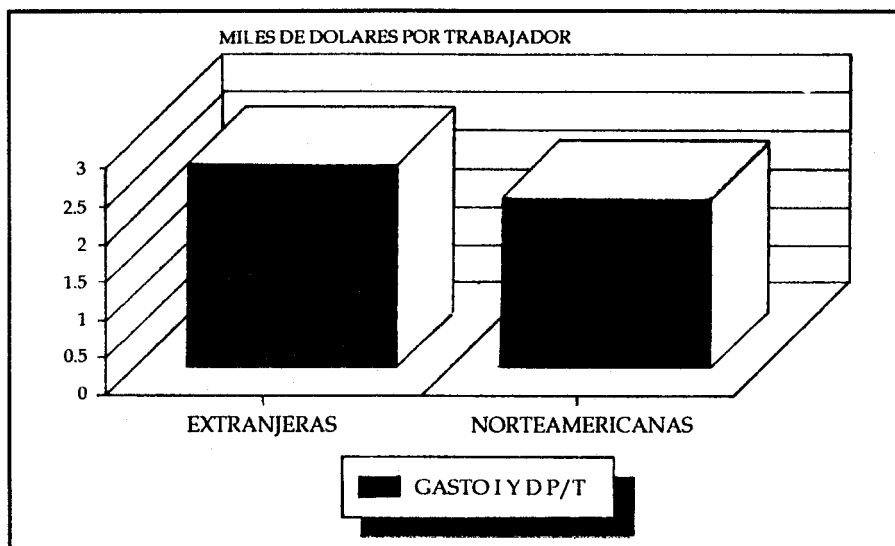
Por último, quisiera detenerme un momento en otro proceso relacionado con la IED japonesa de televisores, interesante en términos de localización industrial y en cuanto a las posibilidades de atracción de IED de empresas cuyo objetivo es exportar a los E.U. desde México.

El crecimiento de la inversión japonesa en Tijuana se ha dado principalmente alrededor de la producción de televisiones. Las empresas que ensamblan las televisiones terminadas son *Hitachi*, *Matsushita*, *Sanyo* y *Sony*. Estas

<sup>17</sup> Graham comenta con respecto a este movimiento de inversión japonesa a territorio estadounidense y hacia México de inversión americana de la siguiente manera: "En términos de la localización para el abasto al mercado americano, las compañías japonesas llegaron a ser más americanas que las firmas estadounidenses".

empresas son de las primeras inversiones asiáticas en arribar a Baja California; respectivamente su inicio de operaciones se registra en 1979, 1980, 1982 y 1985.

Figura 3. Gasto en investigación y desarrollo compañías extranjeras y norteamericanas



Fuente: Graham, 1990.

A partir del arribo de estas corporaciones se da la atracción a la zona de empresas abastecedoras de componentes, en principio ligadas directamente a una de las empresas citadas,<sup>18</sup> y posteriormente desarrollando una creciente diversificación en sus ventas, ya que una vez instaladas en la ciudad, establecen vínculos con el resto de las corporaciones. Por otra parte, también se ha dado un proceso de atracción de empresas a un tercer nivel de integración, es decir, de empresas que producen para los abastecedores de las ensambladoras finales. Por ejemplo, la empresa "R" elabora el cono metálico de las bocinas, éste es enviado a la empresa "P" que ensambla la bocina completa para ser entregada a la empresa "D" que a su vez las incorpora a los televisores<sup>19</sup> (ver cuadro 1).

<sup>18</sup> De hecho, al preguntarse las razones de su ubicación a las empresas de productos intermedios, la respuesta fue que se instalaron en Tijuana a petición de sus principales compradores.

<sup>19</sup> La Información que se presenta en este párrafo y los subsecuentes fue obtenida mediante entrevistas directas en 19 plantas japonesas y coreanas instaladas en Tijuana B.C. El trabajo de campo se realizó durante agosto de 1991.

**Cuadro 1. MAQUILADORA ASIATICA EN TIJUANA.**  
**Empresas participantes en las entrevistas.**

Empresa	Fecha de Ubicación	Empleo	Origen Capital	Producto Final/intermedio
A	1979	574	Japón	Final
B	1980	1400	Japón	Final
C	1982	2400	Japón	Final
D	1985	1950	Japón	Final
E	1986	20	Japón	Intermedio
F	1986	316	Japón	Intermedio
G	1987	80	Japón	Intermedio
H	1987	312	Japón	Intermedio
I	1988	250	Japón	Intermedio
J	1988	170	Japón	Intermedio
K	1988	100	Japón	Intermedio
L	1988	95	Japón	Intermedio
M	1988	250	Japón	Intermedio
N	1988	395	Japón	Final
Ñ	1988	287	Corea	Final
O	1989	1100	Japón	Final
P	1989	500	Japón	Intermedio
Q	1990	1500	Corea	Final
R	1990	69	Japón	Intermedio
TOTAL		11764		

Fuente: Entrevistas realizadas durante Agosto de 1991.

Este movimiento es interesante en tanto que los conglomerados o *keiretsu*<sup>20</sup> japoneses se expresan en esta ocasión no sólo a través de procesos de casi integración vertical sino que generan procesos de aglomeración espacial, en el extranjero.

Las razones para establecer procesos de producción contiguos son las siguientes: "Primero, porque la competencia basada en reducción de precios requiere de la reducción de costos de trabajo, y este objetivo se logra al relocalizar procesos intensivos en mano de obra en México. Segundo, la presión sobre el tiempo de respuesta ante cambios del mercado lleva a la concentración de la producción en la maquiladora. Tercero, los gerentes japoneses creen que pueden

<sup>20</sup> De acuerdo con la definición de Wassman "Un Keiretsu es un grupo de firmas en diferentes sectores industriales que mantienen relaciones intrafirma más estrechas que entre aquellas firmas autónomas. Estas relaciones son afectadas a través de una propiedad compartida, interlocking directorates, compromisos financieros intergrupo, y membresía en los consejos y clubes de presidentes de cada Keiretsu. Las empresas miembros de un keiretsu llevan a cabo diversas actividades en conjunto, incluyendo proyectos de investigación y desarrollo, transferencia de tecnología, y el inicio de nuevas empresas tanto en el país de origen como en el extranjero. Las firmas miembro tratan de mantener tantas relaciones (compras, ventas, y servicios) entre ellas como sea posible y se ayudan entre sí para reducir los efectos de fluctuaciones en los negocios, empleando al personal sobrante, proveyendo asistencia financiera, y empleando otros medios" (Wassmann, 1990).

incrementar la productividad intensificando la comunicación entre las distintas etapas de la producción vía integración al proceso de producción completo. Cuarto, la experiencia ha mostrado a los gerentes que los trabajadores mexicanos son capaces de enfrentarse con procesos de producción de alta complicación, animándolos a incrementar sus operaciones" (Koido, p. 67, 1991).

Si bien estos son los incentivos que explican de alguna manera la integración espacial de las compañías japonesas en Tijuana, es también cierto que esta forma de integración les permitirá enfrentar con mayor éxito la puesta en marcha del TLC y las reglas de origen que con él se establezcan.

Si atendemos a la estructura de las plantas que están integradas podemos observar lo siguiente: en primer lugar, la mayoría de los procesos de producción anteriores al ensamblado final se dan en la elaboración de partes de plástico, metal y arneses, por lo que en el caso de los dos primeros se dan casi enteramente procesos de transformación. En segundo lugar, el hecho de que la materia prima de estas empresas sea la resina plástica y las láminas de metal, permite la fácil integración a empresas norteamericanas. En otras palabras, a medida que se establecen plantas con procesos anteriores al ensamblado final se facilita la calificación en las reglas de origen. Las plantas de productos intermedios manifestaron tener una alta integración de insumos americanos, en algunos casos del 90 por ciento.

En resumen, esta estrategia permite, por una parte, llevar al producto final una mayor cantidad de componentes "nacionales" lo que facilita la calificación para el TLC y, por otra parte, reducir costos de producción. Así mismo este proceso de concentración espacial es muy significativo para el desarrollo de la región, en tanto que se han generado economías de aglomeración,<sup>21</sup> que se convierten en un factor adicional y muy importante para la atracción de más empresas no necesariamente ensambladoras a la zona.

## CONCLUSIONES

Desde diferentes sectores de la sociedad se ha hecho hincapié en la necesidad de promover y llevar a cabo una negociación acuciosa y detallada con los Estados Unidos y Canadá, que reduzca al mínimo la posibilidad de eventualidades negativas en nuestro país. Esta propuesta ha girado alrededor de la composición sectorial de la economía mexicana y de sus diversas ramificaciones. Sin embargo, es de primordial importancia incluir en la negociación, además de la discusión sectorial, la dimensión territorial de los procesos económicos.

El Tratado de Libre Comercio afectará de forma diferenciada los distintos sectores económicos, ya sea en forma positiva o negativa. Estos sectores se

<sup>21</sup> Las economías de aglomeración son "la disminución en los costos en una actividad económica como resultado de la localización de empresas en un mismo punto geográfico. Ejemplos de lo anterior la constituyen [...] la distribución de los costos de los bienes públicos, el desarrollo de abastecedores especializados, pool de fuerza de trabajo especializada, etc." (Pearce, p. 9).

presentan con diferente intensidad en una y otra de las regiones del país, de aquí que el impacto esperado del TLC se habrá de expresar, en primer término, en la distribución diferencial de sus beneficios o perjuicios en uno u otro de los estados de la federación.

La pronunciada desigualdad regional que persiste en nuestro país no es menos grave y no presenta menos retos para la negociación del TLC que la coexistencia, en el sector secundario, de grandes empresas con sistemas productivos modernos y un universo de medianas y pequeñas empresas intensivas en mano de obra y con procesos productivos poco eficientes.

Si bien la dinámica de crecimiento mostrada por las ciudades medias en la última década nos permite suponer que cuentan con importantes factores de localización industrial y por lo mismo podemos esperar la atracción de inversión extranjera a ellas, la desigualdad en el desarrollo de las estructuras económicas regionales y la alta concentración de inversiones e infraestructura en pocos puntos del territorio, dificultarán la distribución de los beneficios del crecimiento económico. En este sentido, es primordial establecer políticas adecuadas que impidan la formación de enclaves económicos<sup>22</sup> a través de los cuales se reviertan y concentren los beneficios del crecimiento en sólo algunos puntos o regiones de los E.U. y de México.

La eventual realización de un TLC creará un medio potencialmente positivo para el desarrollo económico del país, sin embargo, para que esta posibilidad se traduzca en beneficios concretos se requiere de la aplicación de políticas internas de desarrollo regional. Estas políticas deberían de contar al menos con los siguientes elementos:

1. Establecer incentivos a la localización industrial en las ciudades y regiones con menores ventajas comparativas. Este es un punto que debe de ser negociado cuidadosamente ya que este tipo de incentivos a las industrias pueden ser tomados como subsidios a la producción y por lo tanto ser castigados bajo el TLC. Es posible que se lograra el reconocimiento de la necesidad de poner en marcha políticas de desarrollo regional bajo este esquema en nuestro país, pues se tiene el antecedente de la Comunidad Europea donde así ha sucedido y en tanto que en los Estados Unidos prácticamente existe una guerra entre los estados por atraer inversión industrial, vía estímulos económicos.

2. Creación de infraestructura que ligue transversalmente al país, con el objetivo de incrementar la integración económica al interior del país y no a través del territorio de los E.U. Así mismo se requiere de la modernización y desarrollo de puertos industriales y del sistema ferroviario. El deterioro de esta infraestructura determina el destino de las inversiones a unas pocas regiones del país y deja de lado al resto.

3. Se requiere dotar de autonomía política y económica suficiente a los estados y ciudades para aplicar y difundir políticas de atracción industrial.

<sup>22</sup> Un enclave económico se produce cuando el desarrollo económico de una ciudad no genera efectos multiplicadores en su entorno espacial sino, por el contrario, dichos efectos son revertidos a otras ciudades alejadas.

Se debe recordar que las diferencias territoriales que determinan la distribución de las actividades económicas son en muchos casos artificialmente construidas.

4. Participación de las empresas en la construcción de infraestructura y en el mejoramiento ambiental de su entorno inmediato. A este respecto, sólo habría que regular medidas similares a las que ya están en funcionamiento en los E.U. y Canadá, lo que permitiría anular un efecto de diferenciación en este rubro con respecto a los costos de localización y, por otra parte, se obtendrían los beneficios de dichos reglamentos.

Con respecto a la inversión de terceros países puedo afirmar que la aplicación de las reglas de origen afectará a las nuevas inversiones de esta procedencia en tanto que los requerimientos de integración pueden tomar tiempo; en todo caso sería lógico esperar inversiones de empresas ya instaladas en los Estados Unidos o de aquéllas que esten vinculadas a empresas ya establecidas.

Así puedo aventurar que en un primer momento las reglas de origen afectarán la localización de la IED de terceros países en el sentido que, ante problemas de integración –sean estos reales o subjetivos– a la industria nacional, las plantas serán localizadas en zonas cercanas a la frontera Norte en donde pueden aprovechar los bajos costos de operación y mano de obra, y contar con proximidad geográfica a insumos norteamericanos.<sup>23</sup>

Ahora bien, aunque he afirmado que la estructura organizativa de los conglomerados japoneses en Tijuana facilita la incorporación de insumos "no japoneses", cabe preguntarse por qué esta integración se ha dado hacia los E.U. y no hacia México. Creo que una parte del problema es explicada por la ubicación geográfica de Tijuana, no solamente es uno de los puntos más lejanos del centro del país, situación agravada por las condiciones actuales de la infraestructura, además su lejanía también es significativa respecto de las concentraciones industriales de Monterrey y Chihuahua debido no tanto a la distancia efectiva en kilómetros sino a las deficiencias de una comunicación transversal en el país. Durante las entrevistas con los presidentes de las firmas asiáticas, plantearon que uno de los problemas fundamentales para concretar compras a empresarios mexicanos fue la falta de garantía en la oportunidad de entrega; cabe mencionar que todas las posibles compras fueron negociadas con empresarios del centro o del Noroeste del país.

Las reglas de origen generan un medio propicio para que la industria nacional se integre a estos dinámicos sectores industriales, sin embargo, para lograr estos objetivos no sólo se requiere de una elevación en la calidad de los productos nacionales, se requiere también la asimilación de estrategias de localización más agresivas, tales como invertir en la frontera Norte, llevando procesos de trabajo del centro del país a esta región, debemos de recordar que lo que estamos viendo ahora y se verá en el futuro es una competencia

<sup>23</sup> Actualmente existe evidencia de la posible instalación de plantas europeas en la frontera norte. En una entrevista sostenida con el actual presidente de la asociación de maquiladoras de la ciudad de Tijuana, este manifestó que actualmente se están llevando a cabo estudios de localización por parte de diferentes empresas europeas.



entre industrias de los tres países por abastecer este espacio económico que la IED ha generado en el Norte de México.

Es también importante destacar que México debe de pronunciarse a favor de reglas de origen iguales a las establecidas con Canadá e impedir que se discriminen inversiones de terceros países, en tanto que dichas inversiones, como en el caso de las plantas japonesas ubicadas en Tijuana, generan impactos positivos tanto para México como para los Estados Unidos. Imponiendo barreras excesivas para productos cuya competitividad se ha perdido implica solamente la puesta en marcha de estrategias alternativas por parte de las corporaciones multinacionales afectadas, las restricciones impuestas a las importaciones de televisiones japonesas no detuvieron la declinación de las empresas norteamericanas en este ramo, la aplicación de reglas de origen estrictas para con estas empresas no mejorará en nada dicha situación.

Por último, quiero señalar que no cabe duda que de concretarse, el TLC modificará la matriz territorial del país, ya que impactará en forma diferenciada a sus distintas regiones. El efecto puede ser negativo en algunas de ellas. Sin embargo, de incluirse la dimensión regional en la negociación y de tomar en cuenta estos efectos diferenciales en el territorio, el TLC puede ser un instrumento idóneo y poderoso para la redistribución y reorganización de la economía en nuestro territorio.

De lo que se trata es de revertir los posibles efectos negativos del TLC para las regiones más atrasadas del país y, por el contrario, retomar las tendencias económicas que el TLC liberará y encauzarlas para reducir las disparidades regionales, así como establecer las bases para la construcción de una infraestructura binacional que beneficie a ambos países.

Esto implica no sólo incluir explícitamente este tema en la negociación del TLC, sino preparar una serie de políticas internas que nos permitan enfrentar y obtener el mayor provecho en beneficio del pueblo de México.

## BIBLIOGRAFÍA

- Amuzegar, J. "The New Bogeyman: Foreign Direct Investment" en *Sais Review*, vol 9, Núm. 2, Verano-Otoño, 1989.
- Barlow, M. "A Geographical Perspective on Integration" en *Region North America: Canada, United States, Mexico*. Glen E. Lich y Joseph A. McKinney, coordinadores. Regional Studies, Baylor University, 1990.
- Bureau of National Affairs, Inc. *U.S.-Canada Free Trade Agreement: The Complete Resource Guide*. Vol. II, A Legal Guide. Bureau of National Affairs, Inc., U.S.A.
- Celis Estrada, D. "Exigirán Ford, Chrysler, GM y VW 70 por ciento de Integración Regional en autos" *El Economista*, 20 de Agosto 1991.
- Clickman N. y Woodward D. *The New Competitors: How Foreign Investors are Changing the U.S. Economy*. New York, Basic Books, 1989.

- González-Aréchiga B. y Ramírez J.C. "La Inversión Asiática en Baja California: Un Caso Diferente de especialización regional." Ponencia presentada en el Seminario: "Reconversión industrial, inversiones extranjeras y territorio" UAM-X, Junio de 1988.
- INEGI *Resultados Preliminares. XI Censo de Población y Vivienda*, 1990, México, 1990.
- Koido A. "The Color Television Industry: Japanese-U.S. Competition and Mexico's Maquiladoras" en *Manufacturing Across Borders and Oceans*, Székely G. editor, *Monograph Series*, Núm. 36. Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD, 1991.
- Mercado Celis, A. *Análisis Locacional de la Industria Maquiladora de Exportación. La Rama de Plásticos y Electrónica en Tijuana Baja California*. Tesis de Maestría, COLEF, 1988. Inédita.
- Mercado Celis, A. "The Free Trade Agreement and Direct Foreign Investment from Non Member Countries" en *Voices of México*, No. 17, CISEUA-UNAM, Octubre-Diciembre, México, 1991.
- Pearce, W. D. *The MIT Dictionary of Modern Economics*. MIT Press, 1989.
- Scott, J. A. y Storper, M. *Regional Development Reconsidered*, Working Paper Series, The Lewis Center for Regional Policy Studies, University of California, Los Angeles, 1990.
- Soja, W. E. *Postmodern Geographies: The Reassertion of Space in Critical Social Theory*, Verso, London U.K. 1989.
- Storper, M. y Walker, R. *The Capitalist Imperative: Territory, Technology, and Industrial Growth*, Basil Blackwell Inc. U.S.A., 1989.
- Wassmann, U. y Yamamura, K. "Do Japanese Firms Behave Differently? The Effects of Keiretsu in the United States" en *Japanese Investment in the United States: Should We Be Concerned?* Kozo Yamamura, editor, 1990.
- Frantz, D. y Collins C. *Selling Out: How We Are Letting Japan Buy our Land, our Industry, our Financial Institutions, and our Future*. Chicago, Contemporary Books, 1989.